

## LA NOUVELLE GÉOPOLITIQUE DE L'ÉCONOMIE PORTUGAISE

*"Servir-nos-ão de material para a análise duas nações apenas - a Inglaterra e a França ; e isto porque, tendo essas uma unidade nacional, uma continuidade de vida e uma influência civilizacional acentuada, o problema se limita simplesmente à análise que desejamos fazer, sem impor, como imporia o estudo de qualquer nação ou mais complexa, ou mais afastada no tempo, uma prévia análise diferencial".*

Fernando PESSOA,  
*A nova poesia portuguesa  
sociologicamente comparada*

Quel est le sens international des changements majeurs que l'économie portugaise a connue à la suite de son entrée dans la Communauté européenne, aujourd'hui Union européenne ? Quel est le nouveau cadre où se meut l'économie portugaise et quels en sont les résultats ? Quels sont les défis et les incertitudes qui restent à surmonter dans la voie complexe et difficile de la modernisation indispensable à toute internationalisation réussie ? C'est dans ce cadre que l'on abordera la recherche d'une insertion internationale plus intelligente et réfléchie que dans un passé encore récent, qui ne niera point le capital historique que le pays possède. Mais on mettra en évidence comment, au cours de la période analysée, l'évolution de l'économie a été indissolublement liée au processus de rapprochement du Portugal avec l'Europe qui a élargi le champ de son potentiel international, sans qu'il en ait retiré néanmoins tout l'avantage attendu.

L'objectif de cet article n'est ainsi pas de produire une étude détaillée et chiffrée, mais plutôt une discussion sur les grands axes énoncés. On trouvera cependant une annexe statistique des quelques indicateurs jugés les plus

représentatifs de 1985 à 1993, surtout du point de vue de l'internationalisation de l'économie portugaise<sup>1</sup>.

## **LES ANNÉES COMMUNAUTAIRES : UN BILAN CONSIDÉRABLE ET NOVATEUR**

Huit années se sont écoulées depuis l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne en 1986. Ce processus, suite à la démocratisation engagée en 1974, représente une nouvelle ère en ce qui concerne les modes d'intervention du pays sur la scène internationale. Tout d'abord, il faut souligner que, dans ce nouveau contexte, le facteur économique est appelé à jouer un rôle beaucoup plus important et surtout différent de celui qu'il avait dans le passé. En effet, lorsque s'évanouissent les derniers rêves de l'Empire, et avec eux toutes sortes de prétendus droits acquis, force fut de constater, comme l'expérience de l'après-guerre l'avait pourtant montré en premier lieu pour les pays qui par leur développement avaient su qualifier leur position au niveau mondial, qu'une certaine intervention internationale, réelle et nécessaire mais sans doute peu visible, comme dans le cas du Portugal, demandait au préalable une robuste économie moderne, saine et efficace qui puisse produire ou canaliser des ressources notamment financières et de les gérer d'une façon compétente.

Le cadre communautaire était particulièrement apte à répondre aux besoins d'une économie portugaise en quête du maintien et même de l'essor de son rôle international sur de nouvelles bases. En effet, elle avait comme partenaires proches les économies européennes les plus développées, elle disposait de marchés évolués et exigeants qui lui avaient tant fait défaut dans le passé, elle était plongée dans un environnement beaucoup plus compétitif, elle avait à portée des ressources considérables et diverses, difficiles à obtenir autrement, elle bénéficiait d'une force d'ensemble beaucoup plus grande (bien que contradictoire à maints égards), ses agents opéraient dans un contexte moderne de négociation plus ou moins globale, etc.

---

1. Sur le plan commercial notamment, voir : J. CALVET DE MAGALHÃES, A. DE VASCONCELOS et J. RAMOS SILVA, *Portugal : An Atlantic Paradox*, Lisbonne, Institute for Strategic and International Studies, 1990, dont l'édition portugaise, mise à jour, a été publiée en 1993, (Lisbonne, éd. Fim de Século). Notre contribution à l'ouvrage concerne les relations économiques luso-américaines après l'adhésion du Portugal à la CE, notamment sur la base des statistiques du commerce extérieur et de l'investissement étranger ; cf. *infra*.

## Le bilan économique

Le bilan économique des années communautaires (1986-1993) est très important (*cf.* annexe statistique, pour la plupart des variables ci-après mentionnées). Ainsi, la *croissance économique* a été simultanément élevée et régulière de 1986 à 1991, malgré la nette décélération et même la stagnation des dernières années. Cette croissance supérieure à la moyenne communautaire a permis au Portugal de réduire son écart au niveau communautaire moyen du PIB *per capita*. À son tour, l'*investissement* a augmenté continûment de 1986 à 1992, et cette dernière année, l'investissement a été supérieur de près de 80 % à celui de 1985. On doit cependant observer que cela traduit aussi une récupération, après les résultats très défavorables des années 1982-1985 ; ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le PIB *per capita* portugais par rapport à son homologue communautaire, n'a retrouvé son niveau de 1980 qu'en 1989.

Par ailleurs, après douze années où les problèmes conjoncturels ont fortement dominé l'économie portugaise, les grands équilibres macro-économiques se sont stabilisés ou du moins ont été contrôlés et en particulier l'inflation a été progressivement réduite ; il faut toutefois remarquer que ce fut au prix d'un net ralentissement de l'activité économique ; en fait, les années de croissance la plus élevée ont été aussi celles où l'inflation s'est maintenue la plus vive.

Pendant cette période, l'un des aspects qui a attiré l'attention des observateurs a concerné le *taux de chômage*. En effet, jusqu'en 1992, non seulement le taux de chômage au Portugal est resté relativement bas (dans la CE, il était même le plus bas après celui du Luxembourg), mais il a encore diminué de façon sensible. En même temps, la *productivité par employé* s'améliorait globalement d'environ 14 % sur la période 1986-1992. Il est vrai que les salaires portugais étaient alors les salaires communautaires les plus bas<sup>2</sup> et que le maintien d'un niveau d'emploi élevé, y compris dans une administration publique pléthorique, signifiait aussi un rythme de modernisation plus lent (dans la mesure où les unités de production économiquement moins performantes et moins compétitives, ou non restructurées, demeuraient en activité, tout en préservant de nombreux postes de travail aux salaires bas). Tout cela contrastait avec le reste de la CE, et tout d'abord avec l'Espagne et l'Irlande, économies qui connaissaient alors des problèmes structurels

---

2. En 1990, le salaire horaire portugais dans l'industrie manufacturière, y compris les contributions à la sécurité sociale, représentait 54,3 % de son homologue grec, 31,6 % de l'espagnol et 31,3 % de l'irlandais ; le rapport au salaire communautaire le plus élevé, l'allemand occidental, était alors de 17,1 %. Aussi, après 1989, les salaires moyens de Taiwan, Corée du Sud, et Singapour, sont devenus plus élevés que leur homologue portugais ; données extraites de *Statistical Abstract of the United States*, 1992, p. 841.

semblables mais où les taux de chômage étaient nettement plus élevés, ce qui était justifié par certains comme un moyen d'accélérer la modernisation. Néanmoins, la persistance d'un haut niveau de chômage sur une longue période dans la CE a conduit à une certaine ré-appréciation plus favorable de cet aspect spécifique de l'expérience portugaise.

En tout cas, il nous semble erroné de parler d'un modèle portugais de modernisation, peut-être moins rapide dans son progrès mais aussi moins destructeur d'emplois, car le vrai test reste à faire : le chômage vient d'augmenter en termes relatifs et absolus de manière significative en 1993, beaucoup de restructurations nécessaires n'ont pas encore été entreprises et, comme nous l'avons vu, les salaires sont demeurés essentiellement bas malgré une hausse non négligeable en termes réels (*cf.* annexe statistique). La remarque déjà faite sur l'évolution économique de cette période, en partie récupération de la forte chute des années 1982-1984, est particulièrement pertinente dans le cas des salaires, qui ont alors perdu environ 15 % de leur pouvoir d'achat. D'autre part, l'élévation salariale relative, censée induire d'après les enseignements élémentaires de la science économique une certaine augmentation du chômage dans une économie de marché, était sans doute souhaitable du point de vue de la création d'un marché intérieur plus exigeant et plus vaste. Il faut, enfin, tenir compte dans l'analyse du problème du chômage au Portugal, que les indemnités, entre autres aspects (méthodologiques ou non) y sont beaucoup plus défavorables que dans les autres pays membres tant par leurs montants que par leurs conditions. Malgré tout cela, au sein des voies alternatives de la modernisation économique, la tendance générale est à retenir et à examiner du fait de ses profondes implications sociales.

Que ce soit sur le plan de la production, de l'investissement, de l'emploi, du taux de change, et de bien d'autres indicateurs, l'année 1993 s'annonce sans aucun doute comme la moins favorable à l'économie portugaise depuis 1985, reflétant d'ailleurs la tendance générale de récession qui sévit en Europe, en bonne partie née des incertitudes sur la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (ainsi, par exemple, en ce début de 1994, la majorité des pays de la région Asie-Pacifique, ou les États-Unis, ont des perspectives économiques bien meilleures que l'Europe). Même si ce fléchissement devait se révéler passager, il faudrait toutefois tenir compte du fait que les conditions d'une croissance durable au Portugal se maintiennent, les facteurs qui l'ont influencée positivement étant pour la plupart toujours à l'œuvre, et les investissements réalisés (en capital fixe aussi bien qu'en capital humain) n'ayant pas encore porté tous leurs fruits. Mais il ne fait aucun doute que par la suite, la gestion de la croissance portugaise sera de plus en plus complexe et aussi plus pertinente du point de vue de son progrès et de sa modernité, de la juste combinaison de ses aspects quantitatifs et qualitatifs.

## Nouvelles tendances et nouvelles politiques

Les années 1986-1993 ont révélé des tendances nouvelles qui parfois étaient en fait en plein développement au cours de la période précédente. Ce fut le cas de l'*investissement direct étranger* (IDE). En effet, pendant toute la période de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1970, l'IDE avait été très peu significatif au Portugal. Néanmoins, lorsque l'option européenne devint nette (la demande formelle d'adhésion date de 1977) les capitaux étrangers n'ont cessé d'affluer et d'atteindre des niveaux de plus en plus expressifs, même avant 1986. En 1989, par exemple, le rapport de l'IDE au PIB au Portugal était, avec l'Union économique Belgique-Luxembourg (UEBL), le plus élevé de tous les autres pays de l'OCDE<sup>3</sup>. L'entrée significative de l'IDE est très importante à plusieurs égards, notamment dans la mesure où il implique une concurrence accrue, et par là une rationalisation qui améliore le potentiel du système productif, à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur ; d'ailleurs, cet effet sera d'autant plus accentué que l'on réussit à attirer l'investissement étranger le plus porteur.

En retour, pendant les dernières années on a finalement assisté au démarrage de l'*investissement direct à l'extérieur*. Cette nouvelle et toute récente tendance est significative car l'investissement extérieur est de plus en plus lié à l'expansion du commerce extérieur. Ces deux phénomènes, augmentation sensible de l'investissement direct autant étranger qu'à l'extérieur, qui ne sont guère contradictoires, témoignent fort bien du mouvement croissant et soutenu vers l'internationalisation de l'économie portugaise.

---

3. Rapport de l'OCDE sur le Portugal, 1991/1992, p. 34-35 ; selon cette même source, l'IDE représentait en 1989 13 % de l'investissement fixe brut. Ces chiffres ne concernent que l'investissement direct fixe, il y a encore l'*investissement étranger dans l'immobilier*, qui a été important au moment du "boom" initial dans les années 1980, mais qui est maintenant résiduel, tandis que l'*investissement étranger de portefeuille* suit une tendance contraire, en accord avec l'appréciation, analysée ailleurs, de l'escudo, et ainsi des actions et d'autres titres en général (en 1993, le marché boursier portugais s'est apprécié de près de 50 %) ; en 1990-1991, ce dernier type d'investissement étranger a même atteint des valeurs proches de l'IDE et par ailleurs son afflux est largement fonction des décisions politiques d'ouverture du marché boursier et des privatisations aux capitaux étrangers. Toutefois notre analyse dans cet article, pour l'essentiel, ne porte que sur l'investissement direct fixe (IDE), d'un point de vue économique, le plus important de tous les flux d'investissement étranger, car il donne lieu en même temps à un transfert financier, de technologie et de capital humain, et par conséquent a des implications beaucoup plus profondes sur le long terme (pour des détails statistiques sur les autres formes d'investissement direct étranger dans cette période, on peut consulter les Rapports de la Banque du Portugal). Sur l'IDE au Portugal au cours des dernières décennies, voir *Portugal : An Atlantic Paradox*, op. cit., édition portugaise (1993), III<sup>e</sup> partie ("Forces et faiblesses de l'investissement direct"), p. 136-153.

Le plus grand de tous les investissements étrangers, la nouvelle usine Ford/Volkswagen en construction près de Lisbonne, est un cas très éclairant sur quelques aspects de cette tendance : coopération européenne, mutations en cours dans le secteur automobile et possibilités élargies de délocalisation industrielle, développement du commerce intra-branche et intra-firme. Il mérite donc d'être examiné dans le détail. Tout d'abord, il faut remarquer que cet investissement n'aurait pas eu lieu sans les subventions accordées par la CE dans le contexte de la mise en œuvre du Marché unique afin de favoriser l'implantation d'industries relativement avancées dans les régions périphériques (l'une des recommandations principales du rapport Padoa-Schioppa [1987] en vue de la réduction des écarts entre les régions communautaires). Certains avantages des périphéries pouvaient alors sensibiliser les multinationales intéressées, tout en leur facilitant par la suite l'accès aux marchés centraux. Ce projet, dont on estime actuellement le niveau d'incorporation nationale à 50 % environ est en phase avancée et les premières voitures commercialisables devraient sortir des chaînes de production au début de 1995.

Le fait que *l'industrie automobile* soit l'objet d'une restructuration difficile et douloureuse dans les vieux pays producteurs ne veut pas dire que ces nouveaux investissements ne soient pas rentables, du point de vue de l'avenir. Au contraire, étant donné le décalage temporel entre les deux processus et leur nature différente, respectivement déclin et démarrage, ce genre d'investissement peut contribuer à l'amélioration du système productif portugais, notamment dans le sens de la diversification du tissu industriel et de l'exportation. Ainsi, le poids dans le total de l'exportation de *l'item* matériel de transport et accessoires, en large partie commerce intra-firme, c'est-à-dire réalisé par des filiales des multinationales, notamment vers l'Espagne, est déjà passé de 6,8 % en 1986 à 13,6 % en 1991 ; autrement dit, le Portugal est en train d'acquérir une spécialisation internationale dans le domaine automobile<sup>4</sup>. Plus encore, on est face à une politique de délocalisation et de flexibilité internationale, peut-être banale théoriquement et dans la pratique de la plupart des pays développés, mais désormais, il faut que le Portugal la maîtrise (on le verra de nouveau, lorsque l'on tiendra compte des modifications qui peuvent être introduites dans le secteur du textile, de l'habillement et de la chaussure, particulièrement à la suite de la conclusion de *l'Uruguay Round*).

4. Chiffres extraits des statistiques du commerce extérieur. Un autre exemple de la diversification enregistrée dans cette période a concerné les ressources minières. Ainsi, après avoir associé la Banque européenne d'investissement à l'exploitation de nouveaux gisements, il a été possible au Portugal de retrouver, à partir de 1989, sa position de producteur de cuivre — le premier de la CE —, d'étain et de plomb. Les exportations de cuivre et de ses concentrés, en particulier, peu importantes en 1987, ont atteint 1,8 % du total des exportations en 1990.

Encore, faut-il souligner un tournant majeur dans la politique économique extérieure, avec l'entrée de l'escudo dans le Système monétaire européen en avril 1992 et son maintien postérieur, malgré l'abandon de la livre et de la lire, les dévaluations plus récurrentes de la peseta et de toutes les secousses dont le SME a pâti. Bien qu'il s'agisse d'une politique qui a fait l'objet de nombreuses critiques et controverses à l'intérieur du Portugal, la stabilité du change, quoique relative (après des années successives d'appréciation, selon les estimations préliminaires, l'escudo s'est dévalué d'environ 10 % en 1993), s'est avérée une réussite importante et un effort louable de crédibilité pour une monnaie qui souffrait d'instabilité chronique. Par ailleurs, cette nouvelle politique du change, en relevant le pouvoir d'achat de l'escudo, a largement accru les possibilités d'action internationale, investissement direct à l'extérieur ou aide au développement (*cf.* annexe statistique), tandis qu'elle représentait simultanément un aiguillon salutaire vers l'amélioration de la compétitivité, la faisant reposer sur une base plus qualitative que sur les prix. D'autre part, l'impact négatif de cette politique sur la croissance extensive (tirée par l'exportation de produits pour la plupart banalisés ou due à la concurrence de producteurs étrangers plus efficaces) n'est ni profond ni durable, ce qui était plutôt le cas, son prix est alors tout à fait raisonnable.

Bien que, comme toute politique économique, la politique du change doive être adaptée aux conditions macro-économiques existantes, notamment à l'équilibre de la balance des paiements (flux fondamentaux) et au différentiel d'inflation vis-à-vis des principaux partenaires économiques, ces conditions dans notre cas étaient plutôt satisfaites par la stabilité du change. Malgré cela la politique de défense de l'escudo a été souvent attaquée d'une manière assez injuste et même caricaturale ; par exemple, elle a été comparée à la politique de l' "escudo fort" du temps de Salazar, mise en œuvre à une époque où l'on cherchait à maintenir nos frontières fermées à la dynamique des courants économiques extérieurs, notamment apportés de l'Europe, juste le contraire de ce qui arrive maintenant. La résistance, depuis la fin de l'été de 1992, aux altérations inconsidérées du change de l'escudo peu après son entrée dans le SME, sans motifs profonds et évidents — et tout d'abord aux fortes pressions à la dévaluation mais qui étaient appuyées sur des préjugés superficiels —, même si elle s'avère temporaire, doit être vue comme une attitude positive vers une internationalisation de l'économie portugaise qui cherche sa maturité et qui ne s'accorde pas avec des politiques du change établies au gré des circonstances et de pressions très conjoncturelles.



## Les politiques structurelles

Non moins important que tous les chiffres précédents, il a été possible de s'attaquer depuis 1986 à certains problèmes structurels qui persistaient parfois depuis très longtemps. Ce fut le cas des *infrastructures*, en particulier des voies de communication, où le Portugal avait un retard séculaire très accentué vis-à-vis du reste de l'Europe. Cet exemple était sans doute très évocateur dans la mesure où il traduisait bien le fait que l'économie portugaise ne se préparait pas du tout à la compétition internationale, permettant à sa base des coûts relatifs beaucoup plus élevés. Dans le même sens, c'est-à-dire dans la quête d'une plus grande efficacité, dans la mesure où les agents économiques sont plus responsables de leurs actions, il a été finalement possible d'entamer, après tous les zigzags postérieurs à 1974, un processus modéré de *privatisations* à partir de la fin des années 1980, bien que cette réforme reste encore très incomplète.

Aussi, pour la première fois, a-t-on développé une approche plus rationalisée et structurée de l'insertion internationale de l'économie portugaise, notamment en ce qui concerne la recherche systématique de ses avantages comparatifs. Dans ce but, une étude a été commandée à l'équipe de l'économiste américain Michael Porter, dont les conclusions préliminaires ont été connues en 1993. Peut-être sa conclusion la plus fondamentale a-t-elle été que le Portugal devait, au premier chef, s'appuyer sur ses industries traditionnelles, ou en tout cas déjà implantées, en vue de construire progressivement ses avantages compétitifs internationaux. L'établissement très clair de ce point de départ est important car, *grosso modo*, au cours des deux dernières décennies, on a oscillé entre l'immobilisme et les pulsions volontaristes et dilettantes de "sauter les étapes" dans le domaine de la spécialisation internationale, question qui n'est guère négligée dans les pays développés, notamment les plus performants (et pour cause !). Malgré les limites de ce genre de démarches, trop "bien" définies par la demande, et les risques que ses conclusions soient prises comme une quelconque recette salvatrice, la réalisation de cette étude témoigne quand même d'une nouvelle approche, plus sérieuse et globale qu'auparavant, de l'internationalisation de l'économie portugaise.

D'une façon générale, les politiques structurelles ont été renforcées par la voie de l'apport de fonds communautaires (*cf.* annexe statistique). Le Portugal a été l'un des pays qui en a bénéficié le plus, notamment des fonds structurels proprement dits, puisque dans le Cadre communautaire d'appui de 1989-1993 des transferts de l'ordre de 3,5 % sur l'ensemble du PIB régional de cette période étaient envisagés à ce titre (2,9 % pour la Grèce, 2,3 % pour l'Irlande, 1,2 % pour l'Espagne, et 0,8 % pour le Mezzogiorno italien) et ce pourcentage s'élevait presque au double si l'on tenait compte du besoin de



financement national (6,6 % du PIB régional)<sup>5</sup>. Par ailleurs, au cours de l'implantation de l'Union économique et monétaire jusqu'en 1999, sous la politique de cohésion économique et sociale de l'UE, ces fonds vont encore augmenter de manière substantielle. Ces sommes sont certes assez considérables, mais leur importance est trop souvent exagérée et leur sens tendancieusement déformé<sup>6</sup>. À notre avis, l'intérêt principal des fonds réside dans le fait qu'ils ont contribué, par des moyens financiers et institutionnels, à ce que soit contrecarrée la tendance précédente des politiques économiques au Portugal à "démarrer toujours de zéro", ce qui impliquait que des mesures incohérentes se suivaient les unes les autres, sans aucune concertation ni séquence, au gré des conjonctures.

### Le rôle de l'Europe

L'intégration européenne a donc été un pivot du processus récent d'internationalisation et de modernisation de l'économie portugaise. Dans le domaine de la politique extérieure, il a été possible d'essayer de nouveaux pas, particulièrement évidents au cours de la Présidence portugaise de la Communauté, pendant le premier semestre de 1992. En fait, la géopolitique traditionnelle de Lisbonne oscillait entre le repli sur soi, caractéristique d'une position périphérique, et le suivisme face aux alliés historiques les plus constants, en premier lieu les Britanniques. C'était un dilemme assez réducteur à l'heure d'une globalisation de plus en plus accentuée, y compris des économies de moindre dimension. Or l'appartenance du Portugal au bloc européen lui ouvrait l'exploration de nouvelles perspectives sans toutefois remettre en question les liens traditionnels que l'on devait certes préserver, d'une façon non mécaniste ou mimétique. La situation présente n'est plus seulement celle d'un cadre géopolitique statique et rigide, défini une fois pour toutes, mais aussi celle d'un contexte beaucoup plus réaliste de mouvement et de changement, en apparence moins sûr dans ses déterminants, mais qui

---

5. Chiffres repris de *Économie européenne*, n° 44, "Marché unique, monnaie unique", octobre 1990.

6. Il sort du cadre de cet article de procéder à une analyse approfondie de cette question ; afin de connaître notre propre position générale à ce sujet, voir la communication *Some Theses on Transition and Integration of Eastern European Countries* présentée à la 19<sup>e</sup> Conférence de l'European International Business Association, Lisbonne, 12-14 décembre, 1993, notamment sa partie intitulée "International transfers are a valuable cause but to succeed they need adequate conditions and good management". Remarquons que les transferts internationaux de fonds (communautaires ou autres) sont assez souvent l'objet de critiques moralistes, sans aucun fondement scientifique. Il y a certainement des risques sérieux d'utilisation malsaine et de gaspillage de ces fonds, mais ils peuvent aussi jouer un rôle très positif et même sans équivalent s'ils sont bien gérés et appliqués.

donne de nouveaux atouts et de nouvelles marges d'action (vers l'Est, le Sud ou l'Asie). La mise à profit de ces situations est d'ailleurs la norme pour les pays européens qui ont une politique et une véritable stratégie internationales.

Ainsi malgré une certaine amertume envers les impasses européennes récentes, devenue courante dans quelques milieux politiques et intellectuels de Lisbonne, il faut remarquer que les avancées et reculs éventuels dans la construction européenne de l'après-Maastricht, les tribulations du Système monétaire européen notamment, somme toute naturels pour qui connaît l'histoire du processus européen (qui a tout à gagner à être vu dans la durée), ne remettent pas en cause cette évolution de la politique et de l'économie portugaise. Au contraire, sauf dans l'hypothèse extrême d'une régression politique internationale très grave, il vaudrait bien mieux que le Portugal vainque d'abord ses propres "démon internes" et ses "Vieux du *Restelo*". En effet, on ne peut ignorer que la politique de Salazar de l'"orgueilleusement seuls" a ses avatars et que, si elle a disparu, c'est en laissant quelques traces.

## **UN LONG ET COMPLEXE CHEMIN À PARCOURIR DANS LA VOIE DE LA MODERNISATION ÉCONOMIQUE**

Le fait de reconnaître les avancées significatives de l'économie portugaise, particulièrement depuis 1986, ne doit pas faire oublier qu'étant donné le grand retard historique, un long chemin, parfois douloureux, reste à parcourir, et sera l'œuvre d'une génération, sinon même de plusieurs. En effet, beaucoup d'initiatives de base pour les changements nécessaires n'ont pas été entreprises, d'autres l'ont été mais dans une mauvaise direction, et même les pas positifs requièrent maintenant consolidation et approfondissement (ainsi l'un des exemples les plus frappants concerne les infrastructures qui, même si une priorité absolue leur était conférée, ne verraient leur retard comblé qu'à moyen ou long terme). Avoir clairement conscience du besoin de maintenir et même d'intensifier l'effort de transformation de l'économie portugaise en une solide économie moderne, similaire aux autres économies européennes, reste une donnée essentielle pour la compréhension de la situation présente. C'est encore plus vrai pour les domaines où le Portugal est très loin des moyennes européennes et où des progrès sensibles s'avèrent souvent très difficiles.

## **Éducation**

L'éducation connaît les pires indicateurs des Douze, pratiquement à tous les niveaux, y compris le taux d'analphabétisme le plus élevé. Le fait est que le système éducatif portugais n'a jamais été envisagé comme un vrai ressort du développement économique (et, bien sûr, culturel aussi). Au cours des dernières décennies, il n'a souvent même été qu'un vaste champ d'expériences déconnectées. En particulier, il a largement failli dans ses plans technico-professionnels et de l'éducation fondamentale (deux cinquièmes des enfants ratent la scolarité de base). Une large part de la population jeune risque ainsi d'être socialement et culturellement marginalisée très tôt, commence souvent à travailler prématurément, ce qui signifie un coût élevé en termes individuels et collectifs. En effet, le type de spécialisation productive qui se profile à l'horizon de l'économie portugaise demande de moins en moins de travail manuel non qualifié (notamment avec la disparition progressive des secteurs traditionnels de l'industrie, l'agriculture et le recul de l'émigration) et, en revanche, un niveau d'éducation de base nettement plus élevé et exigeant. En outre, les concurrents asiatiques et bientôt Est-européens n'ont pas ce genre de handicap éducatif, du moins en termes relatifs. Il est vrai que les investissements réalisés au cours des dernières années, devenus possibles à partir du moment où la CE a décidé de soutenir financièrement l'éducation au Portugal sur une large échelle (programme PRODEP), sont un élément positif nouveau, mais il s'agit d'un secteur où les améliorations, même partielles, sont par nature lentes et requièrent la participation consciente et sérieuse de tous, ce qui est loin d'être le cas...

## **Agriculture**

L'agriculture portugaise, sans doute la plus arriérée de toute l'Union européenne, devait bénéficier d'un régime spécial de transition de dix ans, période qui a été écourtée par la suite. Le fait qu'à partir de 1986 on ait investi de nouveau dans ce secteur (le Fonds européen d'orientation agricole a en 1988-1992 absorbé en moyenne annuelle 13,2 % des transferts communautaires vers le Portugal), après des décennies d'abandon et de stagnation, n'a guère modifié sa situation. Les problèmes structurels qui affectent l'agriculture portugaise depuis longtemps demeurent pour l'essentiel non résolus, y compris l'instabilité de la production et sa grande dépendance vis-à-vis des conditions climatiques, aspects qu'il a été possible de minimiser dans beaucoup d'autres pays aux conditions naturelles semblables. Dans l'UE, c'est au Portugal que les céréales sont produites au coût le plus élevé et la productivité globale y est tellement basse que la Grèce, dont la population

active agricole est à peu près la même, contribue environ trois fois plus à la valeur ajoutée agricole européenne. Les filières forestière et animale, pendant quelque temps considérées comme de nouveaux rouages possibles du secteur, tardent aussi à s'affirmer. D'autre part, bien que l'on connaisse les quelques avantages compétitifs dont on peut disposer (dans la viticulture par exemple), ils n'ont pas non plus été mis à profit significativement.

Bien sûr ce n'est pas le lieu ici d'analyser d'une façon approfondie les maux de l'agriculture portugaise ; mais il est frappant que de nombreuses politiques et mesures mises en œuvre par divers régimes, au cours des dernières décennies, n'aient pas vraiment arraché le secteur à son apathie traditionnelle, malgré les progrès enregistrés pendant ce temps un peu partout dans le monde, en Europe notamment. Cet exemple montre bien les difficultés plus générales de la prévision et de l'appréhension des tendances d'évolution à long terme, afin de mettre en œuvre les politiques appropriées pour les restructurations nécessaires et inévitables.

L'anticipation de la fin du régime spécial de transition (en fait de protection) dans l'UE, la nouvelle réforme de la Politique agricole commune, et surtout la libéralisation progressive des échanges agricoles mondiaux, devenue possible à la suite de la conclusion de l'*Uruguay Round* en décembre 1993, peuvent ouvrir une nouvelle étape pour l'agriculture portugaise. Dans les conditions d'une salubre concurrence accrue (malgré le poids non négligeable de la forte régulation du marché agricole mondial qui persistera encore), il faut toutefois que la restructuration et la rationalisation, pour lesquelles on dispose de moyens financiers importants jusqu'à l'an 2000, visent en priorité les produits vraiment compétitifs à l'exportation vers l'Europe ou le monde et ne soient pas un saupoudrage inefficace dans le marasme général. Si l'on projette la transformation dans les délais nécessaires (s'agissant de l'agriculture on ne peut attendre que des résultats à terme) et d'une manière appropriée, le sort de l'agriculture portugaise pourrait être quelque peu différent de ce qu'il a été depuis très longtemps.

### **Textile, habillement et chaussure**

Ce "triangle" joue un rôle charnière dans l'internationalisation de l'économie portugaise. En effet le poids relatif de l'ensemble textile, habillement et chaussure dans l'exportation portugaise n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1970 (27,8 % en 1970, 30,8 % en 1980, 35,8 % en 1985, 37,6 % en 1989, 38,7 % en 1991). Dans les années immédiatement postérieures à l'entrée dans la CE, on a même assisté à un rebondissement net du secteur (par exemple, sa part dans la production totale de l'industrie manufacturière est passée de 18,5 % en 1985 à 20,8 % en 1987), car les exportateurs portugais ont profité du relatif protectionnisme communautaire pour augmenter

leurs parts de marché. Le problème fondamental n'est certainement pas dans cette progression en soi, mais dans le fait qu'elle se réalisait sans vraie modernisation du secteur, à l'inverse de ce qui était arrivé dans la plupart des pays membres.

Ainsi le Portugal est-il arrivé lors de l'achèvement de l'*Uruguay Round*, à la mi-décembre 1993, sans textile, habillement et chaussure vraiment compétitifs malgré quelques différences entre la chaussure et l'habillement, au détriment du dernier, et à l'intérieur de ce dernier sous-secteur. Cet exemple témoigne d'une résistance importante à la modernisation et d'une capacité de survie et d'adaptation tendancielle des niveaux archaïques. En tout cas, il n'y a plus d'échappatoire ni possibilité d'un nouvel ajournement, car ce secteur dans son ensemble dispose maintenant pour dix ans de fonds spéciaux pour sa restructuration et sa compétitivité, un des défis majeurs de l'économie portugaise des années à venir. Cette démarche rendue inévitable peut être représentative dans la mesure où elle marque une étape nouvelle dans l'internationalisation du capital portugais, en conduisant notamment à la délocalisation et à la formation d'associations d'entreprises (éventuellement avec d'autres pays lusophones, le Maroc ou autres), dans le cadre d'un processus semblable à celui dont le Portugal lui-même fut l'objet pendant les années 1960. Ces hypothèses ont été soulevées à plusieurs reprises, mais pour l'essentiel sont demeurées sur le papier. Le moment est arrivé de les mettre à l'épreuve des faits. Le succès d'une telle politique exige certes une préparation sérieuse mais n'a en soi rien de vraiment nouveau et transformerait une faiblesse en une force. De ce point de vue, on pourrait même dire que le secteur du textile, de l'habillement et de la chaussure représente un atout plus qu'un obstacle au processus d'internationalisation avancée.

### **La quête d'améliorations techniques, de vente et de gestion**

La préparation de l'économie portugaise à la compétition européenne et internationale impliquera un pari plus affirmé sur la qualité des produits<sup>7</sup> et les procédés modernes de distribution et de *marketing*. En fait, le Portugal n'a presque pas de marques et la pénétration des entreprises exportatrices sur les marchés étrangers se fait et se maintient presque toujours sur la base de produits banalisés. Il y a encore beaucoup à apprendre pour faire face à

---

7. Pour ne pas remonter plus loin, remarquons que, depuis l'entrée du Portugal dans la CE, toute la stratégie de croissance (dans les marchés extérieurs aussi bien qu'à l'intérieur, car il n'y a pas une séparation radicale entre les deux), notamment au cours des premières années, a encore privilégié les aspects purement quantitatifs (infrastructures, développement régional et local) et négligé les préoccupations qualitatives qui sont plus récentes.

8. Dans le commerce de marchandises, le poids relatif de l'Espagne dans l'exportation

une concurrence devenue souvent simultanément féroce et sophistiquée, qui améliore chaque jour son offre et son rapport qualité/prix en vue de la conquête de nouveaux marchés. Tout cela est d'autant plus vrai que les entreprises portugaises sont peu habituées à une atmosphère commerciale agressive et que son apprentissage ne se fait pas du jour au lendemain. La maîtrise de ces techniques s'avère cependant être d'une importance primordiale. À cette fin on peut certainement développer des schémas appropriés de formation professionnelle, pour laquelle on dispose de moyens, notamment financiers, déjà assez considérables, mais une partie de ce savoir-faire n'est apprise que par la pratique et la réflexion qu'elle induit. Le cas de l'Espagne avant 1992 montre que le pays a beaucoup amélioré son image extérieure sur la base d'une gestion macro-économique satisfaisante, mais la preuve de son succès au niveau micro-économique n'a pas été si concluante, loin de là, tandis que quelques pays asiatiques réussissaient dans ce domaine difficile (de même que, par exemple, l'Italie sur l'ensemble de l'après-guerre).

### **Le comportement de certains groupements d'intérêt**

Un autre ordre de difficultés sur le chemin des réformes et de l'internationalisation est lié aux comportements sectoriels bornés et aux mentalités corporatistes qui souvent caractérisent les groupements d'intérêt dans la société portugaise. En fait, la critique du "toujours plus" et de l'égoïsme sectoriel exacerbé de certains groupes sociaux, trait marquant de la vie intellectuelle au cours des années 1980, a été assez superficielle dans le cas portugais. L'éducation ou l'agriculture, déjà abordées, et la santé (une autre aire déplorable du panorama socio-économique portugais), sont des domaines parmi d'autres où des groupements isolés bloquent facilement toute amélioration du système qui puisse blesser leurs intérêts immédiats, bien précis et particuliers. En plus, tout cela se conjugue souvent avec une surdétermination politique des comportements de certains groupes sociaux par des facteurs d'ordre purement conjoncturel, occasionnel ou même personnel (les querelles politisées entre personnalités, par exemple, sont assez fréquentes). Le besoin de l'aptitude à soutenir la compétition internationale comme fondement nécessaire du bien-être général — censé être souhaité par tous — est peut-être le moindre des soucis pour beaucoup de groupements qui disposent d'un certain pouvoir. Bien que l'on ne doive pas non plus sous-estimer la capacité de la société portugaise d'agir d'une façon plus large (de la part des travailleurs salariés, par exemple), on est encore loin du *lobbying* moderne (qui aboutit plus ou moins à intégrer les revendications sectorielles à l'intérêt général), loin des préoccupations dont le but est de rendre la société et l'économie plus flexibles et efficaces, de plus en plus répandues dans le monde entier.

### **D'autres remarques**

Les obstacles à la nouvelle dynamique de l'économie portugaise ne sont donc guère négligeables. En laissant de côté les problèmes importants qui relèvent de la politique conjoncturelle — budgétaire, par exemple — ou de la préparation et des structures des entreprises, on pourrait encore mentionner, sans aucune prétention d'exhaustivité, les insuffisances au niveau de la recherche et développement (R&D) et de l'environnement, leviers essentiels des systèmes productifs avancés et domaines très délaissés au Portugal où tout reste pratiquement à faire, aussi bien sur le plan de la recherche fondamentale que sur celui de la mise en valeur des retombées économiques. Néanmoins, il faut remarquer qu'une internationalisation réussie de l'économie ne signifie pas forcément que tous les secteurs significatifs, précédemment arriérés ou négligés, soient au préalable modernisés. Beaucoup de pays se sont développés et sont devenus internationalement compétitifs tout en maintenant une agriculture peu productive, aux structures ankylosées, pour ne citer que le cas peut-être le plus typique. D'autre part, certaines options stratégiques (dans les domaines de l'automobile ou du textile, entre autres) comportent des risques et méritent d'être adaptées, au fur et à mesure de la mise en œuvre de ces processus. La route du développement n'est sans doute pas tracée de façon linéaire, une fois pour toutes, et faire face à ses dangers et à ses surprises est une obligation élémentaire pour toute économie qui veut progresser.

### **À LA RECHERCHE D'UNE INTERVENTION GÉOPOLITIQUE PLUS LARGE, EFFICACE ET SOUPLE**

Étant donné son ancrage profond en Europe, l'économie portugaise devra faire avancer ses propres cadres mondiaux de référence, consolidant et ouvrant à son action de nouveaux espaces géographiques. Tout d'abord, les entreprises portugaises doivent participer aux marchés évolués, ce qui d'après les termes suggestifs de l'équipe de Michael Porter "signifie souvent aller au-delà de l'Espagne". En effet le pays voisin a depuis 1985 absorbé l'essentiel de notre expansion extérieure (y compris l'investissement direct portugais)<sup>8</sup>. Même si l'on tient compte du bas niveau précédent des relations économiques bilatérales, ce qui était bien sûr inacceptable du point de vue de l'efficacité économique, il faudra désormais développer des stratégies internationales beaucoup plus ambitieuses et larges. Ce besoin est d'autant plus évident que

portugaise, de 1985 à 1992, est passé de 4,1 % à 15 %, tandis que le pays voisin devenait le premier fournisseur, passant de 7,4 % à 16,6 % ; d'autre part, 50 % de l'investissement



les nouvelles règles commerciales issues de l'*Uruguay Round* vont intensifier la concurrence à l'échelle mondiale, et demander de chaque pays des politiques actives de compétitivité internationale, économiquement bien fondées et géopolitiquement structurées.

En outre, dans le futur, avec l'approfondissement du grand marché unique malgré les vicissitudes de l'intégration monétaire et d'autres obstacles, l'exportation sera de plus en plus l'exportation vers l'extérieur de l'Union européenne aussi bien que de l'Espace économique européen (le Portugal a depuis longtemps des rapports proches avec l'Association européenne de libre échange, l'AELE, dont il a été l'un des fondateurs en 1960). D'autre part, historiquement, la position portugaise en Europe s'est toujours renforcée lorsque le pays a su développer et adapter d'une façon large ses rapports ailleurs. Compte tenu que l'on suivra les grandes lignes de la politique extérieure commune, notamment ses priorités vers l'Est et le Bassin méditerranéen (en ce qui nous concerne, le Maghreb surtout), où notamment l'aide financière ne va pas manquer et où l'économie portugaise présente quelques avantages (issus, par exemple, de l'intérêt de notre expérience de transition démocratique, économiquement et politiquement complexe, pour certains pays de l'Est, ce qui peut donner lieu à des échanges importants, ou des rapports spéciaux avec le Maroc), la spécificité géopolitique lusitane est très claire.

### **Monde lusophone : Brésil et PALOP (Pays africains de langue officielle portugaise)**

La plupart des processus économiques en cours dans le monde, notamment l'intégration, montrent que les avantages économiques futurs seront dans une grande mesure déterminés par la capacité de mettre à profit des bases culturelles communes. Or, entre le Portugal, le Brésil et les Pays africains de langue officielle portugaise il existe une large homogénéité historique et linguistique, renforcée par une circulation traditionnellement plus poussée des facteurs de production, capital et travail<sup>9</sup>. Ils forment un marché réparti sur trois continents, d'environ 200 millions de personnes, où le degré de connaissance réciproque est loin d'être négligeable, alors que le facteur

---

direct portugais en 1991-1992 (donc, lorsqu'il est devenu significatif, cf. annexe statistique), a été canalisé vers l'Espagne.

9. D'après les statistiques de l'Eurostat, la population étrangère hors de la CE résidente au

information est fondamental dans l'économie de nos jours. Toutefois, l'expression économiquement valable de la force de ces liens ne peut plus résider dans le repli sur soi du monde lusophone (peut-être compréhensible au temps révolu où les matières premières rares formaient encore l'essentiel du commerce mondial), mais plutôt dans son alliance vers une internationalisation conjointe. Cette perspective est d'autant plus importante et nécessaire que l'intensification de la concurrence internationale (y compris les efforts de pénétration de son espace développés par des pays tiers) demande que l'on mette en jeu tous les avantages, comme ceux, linguistiques ou non, qui existent au sein du monde lusophone même s'ils semblent être marginaux lorsque l'on les mesure strictement en termes de bénéfices immédiats.

Le Brésil d'abord, de par ses dimensions, ses potentialités et la quantité de liens les plus divers, représente un espace par excellence de l'internationalisation portugaise. Malgré cela, les relations économiques entre les deux pays sont à un très bas niveau et, d'une façon générale, on se heurte à beaucoup de difficultés lorsque l'on essaye de faire des affaires bilatérales. Certes, le Brésil comme d'autres économies latino-américaines a connu ces dernières décennies un développement plutôt auto centré, tourné vers le marché intérieur (sauf pour une catégorie limitée de produits manufacturés et de matières premières). Toutefois l'ouverture de l'économie brésilienne à l'extérieur, malgré sa grande complexité, beaucoup d'hésitations et la sinuosité de son évolution, a déjà commencé (par exemple dans le cadre du MERCOSUL) et, à la longue, sera aussi irréversible. Lorsque le Brésil sera vraiment engagé dans cette voie, les deux pays se retrouveront sans aucun doute pour une concertation internationale plus effective et réciproquement bénéfique. D'ailleurs on doit remarquer que les capitaux brésiliens semblent être la garde avancée de ce processus car ils ont significativement afflué au Portugal<sup>10</sup>, en se montrant ainsi capables de tirer parti de la nouvelle position géopolitique portugaise (en Europe d'abord). L'inverse ne s'est guère avéré. Quoi qu'il en soit, on est encore au tout début d'un processus, et la route ne semble pas aplanie de part et d'autre.

Portugal était dans son écrasante majorité des ressortissants des pays lusophones ; ils étaient en 1989 au nombre de 74 000, ce qui représente 0,7 % de la population totale, un pourcentage nettement supérieur à celui de l'Espagne (0,4 %), de l'Italie (0,4 %) ou de l'Irlande (0,5 %), bien qu'inférieur à celui des autres pays membres. Ce chiffre représentatif en termes comparatifs ne traduit cependant pas du tout la situation globale.

10. D'après les statistiques de la Banque du Portugal (qui ne tiennent pas compte de l'utilisation de pays tiers, considérée importante dans ce cas, mais très difficile à estimer) le Brésil aurait fait un investissement direct cumulé au Portugal, pendant les années 1990-1992, de l'ordre de 18,7 millions de *contos* tandis que, dans les mêmes années le Portugal n'aurait investi directement que 1,15 million de *contos* (dans le même temps le Portugal aurait investi près de 80 fois plus en Espagne). D'autre part, la balance commerciale est très

Les PALOP, les cinq pays africains lusophones (Angola, Mozambique, Guinée-Bissau, Cap-Vert et S. Tomé et Príncipe), sont un autre espace naturel très important de l'internationalisation portugaise. Les relations économiques avec ces pays ont d'ailleurs connu de nouveaux développements depuis 1986. À première vue, il semble qu'une certaine récupération de ces marchés s'est produite ; en effet, l'exportation portugaise, après avoir atteint un minimum historique en 1986, de 2,1 % du total est de nouveau à 5,2 %, mais cette récupération concerne essentiellement l'Angola, le commerce avec les autres PALOP continuant à se situer à des niveaux très bas, sinon même inférieurs à ceux de 1986. Même s'il y a eu une augmentation de l'aide au développement (*cf.* annexe statistique) en large mesure tournée vers l'achat de biens et services, elle n'a pas du tout été suffisante pour ranimer ce commerce. Aussi, l'investissement portugais dans les PALOP, n'a-t-il représenté en moyenne que 2,4 % du total investi à l'extérieur en 1991-1992. Bien sûr, la faiblesse de ces relations est aussi due en partie aux situations économiques difficiles que la plupart de ces pays vivent, mais le Portugal dispose maintenant de plus de moyens en vue de stimuler et même de soutenir ce commerce et ces relations économiques en général, comme le font d'ailleurs les autres pays européens. En ce sens, une perspective d'ensemble, y compris brésilienne, aiderait au développement des relations car, entre pays du monde lusophone, le bilatéralisme n'a plus de grandes virtualités.

---

défavorable au Portugal (un taux de couverture de l'ordre de 11 % en 1992) et le marché brésilien est traditionnellement moins important pour le Portugal que celui du Cap-Vert ; toutefois, l'exportation brésilienne vers le Portugal a elle aussi baissé relativement depuis 1988 (1,6 % et 1,2 % en 1992), alors que l'économie portugaise, d'après les chiffres du GATT pour 1992, devenait l'une des 25 économies les plus importatrices.

Afin d'avoir une idée plus proche des grandeurs en présence, remarquons que le rapport du PIB portugais (58 milliards de US\$) au brésilien (447 milliards de US\$), était de l'ordre de 13 % en 1991 (ce qui correspond à un PIB *per capita*, c'est-à-dire compte tenu de la population, presque deux fois plus élevé au Portugal) ; étant donné, cependant, la plus grande ouverture de l'économie portugaise, le commerce extérieur mesuré en monnaie internationale est globalement plus comparable, bien que les structures à l'importation et à l'exportation soient naturellement assez différentes dans les deux cas.

Pour que ces sept pays lusophones arrivent à créer une communauté plus ou moins formelle d'intervention internationale, il faut toutefois qu'ils créent au préalable une forte base d'intérêts économiques communs, dont le potentiel existe notamment vis-à-vis de l'extérieur (on pense par exemple aux multinationales, cet aspect est très important, compte tenu de leur faiblesse économique relative), base au sein de laquelle se meuvent non seulement les États, chacun avec leur rôle spécifique, mais surtout les entreprises et les personnes. Le renforcement de ces liens doit être réalisé dans un cadre d'égalité entre toutes les parties prenantes, mais l'économie brésilienne et l'économie portugaise, de loin les plus importantes et avec le plus d'expérience internationale, doivent être l'axe du processus. L'économie portugaise en particulier, maintenant un peu plus forte dans sa base, doit prêter plus d'attention à cette issue que ce qu'elle a fait ces dernières années ; il faut sortir d'un certain attentisme dérivé peut-être des difficultés à prévoir l'évolution à moyen terme de la plupart des pays lusophones. Cela est d'autant plus important que la coopération économique lusophone ne se fera pas au détriment des liens du Portugal avec l'Europe, au contraire, et que son intensification future se prépare aussi lorsque ces pays connaissent des situations intérieures très difficiles, car les intérêts en jeu sont au-dessus de tout cela. Dans le futur, la mise à profit de nouvelles opportunités de marchés n'arrivera pas par hasard ; elle sera de plus en plus créée, et cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le monde lusophone. D'autre part, si l'on doit reconnaître qu'il y a de grandes différences entre les sept économies lusophones, cela n'est pas un obstacle à une coopération avantageuse, comme le montrent plusieurs expériences d'intégration récentes (en Asie-Pacifique, par exemple). Enfin, la réussite même partielle d'un tel projet pourrait apporter un bénéfice général et, en tout cas, ferait du premier empire colonial pluri-continental de l'histoire moderne plus qu'une simple curiosité pour des chercheurs.

### **Les États-Unis et le reste de l'Amérique du Nord**

Les effets commerciaux de la récession européenne de 1993 et la fin de l'*Uruguay Round* en décembre de la même année ont banalisé les appels des responsables portugais à la diversification des marchés extérieurs. Cette attitude est symptomatique des lacunes de leur stratégie commerciale. Le fait est que le pays a, pendant les dernières années, trop concentré son commerce extérieur sur le marché européen et, tandis que l'évolution était plutôt favorable, rien n'a vraiment freiné cette tendance ni préparé une autre politique un tant soit peu différente. Ceci montre bien la difficulté que le Portugal a encore à mettre en œuvre une stratégie internationale diversifiée (on est trop souvent tombé dans le piège des alternatives s'excluant

mutuellement), bien que la gestion de ces politiques multilatérales soit la norme dans la plupart des économies européennes. Il est évident que le resserrement des liens économiques avec l'Union européenne ne doit pas conduire à leur affaiblissement avec l'autre. Au contraire, on devrait même s'appuyer sur cette nouvelle et plus puissante base afin d'améliorer la position portugaise dans ses rapports avec les autres régions, particulièrement les plus développées.

Tel que nous l'avons déjà soutenu dans *Portugal : An Atlantic Paradox* (1990), le marché américain qui, en association avec les marchés canadien et mexicain au sein de l'ALENA (Association de libre échange nord-américain), formera à partir de 1994 le plus grand marché mondial intégré et le plus avancé à beaucoup d'égards, reste un débouché essentiel pour l'économie portugaise dans la voie de sa transformation. Mais le marché américain a perdu de plus en plus d'importance pour le Portugal, et au début des années 1990 il a même été commercialement supplanté par la Hollande et la Belgique. Ainsi, en vue de récupérer, sinon de créer des liens économiques modernes avec les États-Unis, il s'avère essentiel de mettre en œuvre une politique effective de pénétration de ce marché (actuellement beaucoup moins important pour le Portugal que pour la plupart des autres économies européennes, y compris qualitativement) en désignant des cibles stratégiques plus concrètes et précises. Compte tenu de la politique globale des États-Unis, on peut trouver de larges domaines de convergence, notamment à l'égard de pays tiers.

### **Le Pacifique occidental : Japon, Chine, Pays du Sud-Est asiatique et Australie**

L'intérêt de l'économie portugaise, notamment au niveau de ses échanges extérieurs, est de se tourner vers les courants économiques et commerciaux les plus porteurs. Or le Portugal est l'un des pays de l'Union européenne dont l'économie est la plus éloignée de la région hautement dynamique du Pacifique occidental. En ce qui concerne le Japon, première économie de la région, le niveau du commerce bilatéral se situe nettement au-dessous de la moyenne européenne, se plaçant en 1990-1991 après la Grèce et les Pays-Bas, et connaissant le plus grand déficit relatif. En outre, le Portugal a été l'un des rares pays européens qui n'a pas attiré les capitaux japonais lors de leur "boom" extérieur jusqu'en 1991, et malgré la poussée assez significative de l'IDE, comme nous l'avons vu précédemment. Une tendance semblable de distanciation se manifeste lorsque l'on considère la Chine et d'autres pays du Sud-Est asiatique à croissance très rapide au cours des dernières années. Toute la région du Pacifique occidental (Japon, Chine, nouvelles économies industrialisées asiatiques, appartenant ou non à l'ASEAN — Association des

pays du Sud-Est asiatique —, Australie et Nouvelle Zélande) n'a absorbé en 1992 qu'environ 2 % des exportations portugaises : en clair, le commerce portugais est étranger à ces marchés en plein développement, ceux qui croissent le plus dans le monde, y compris à l'importation. Cependant, l'approche de ces marchés n'est pas une simple question de quantité si l'on veut y exporter significativement plus (le marché japonais, le plus grand et le plus avancé, peut être considéré exemplaire à cet égard) ; de même que les économies européennes qui y ont connu un certain succès, quoique relatif et limité, il faut y créer une image et vendre des produits de qualité.

Les faibles liens économiques du Portugal avec cette région du monde sont d'autant plus étonnants que les entreprises lusitanes pourront jouer un rôle significatif à Macao jusqu'en 2050, territoire qui passera sous la souveraineté chinoise en 1999 et qui se trouve au cœur de l'une des zones de l'Asie-Pacifique de croissance la plus élevée. L'absence économique portugaise dans la région contribue à aggraver les difficultés de la quête d'une solution conforme aux règles et au droit internationaux dans la question de l'autodétermination de Timor-Est, en isolant le régime indonésien et en tirant profit de ses contradictions, régionales notamment. Enfin, dans toute stratégie en direction de cette partie du monde, on ne doit pas non plus oublier que le Portugal y dispose d'une tradition et d'un capital très anciens d'acteur de rencontre de civilisations, entre l'Ouest et l'Orient, de présence essentiellement non militaire.

## CONCLUSIONS

L'entrée du Portugal dans la CE au milieu des années 1980 a ouvert une phase nouvelle dans son affirmation moderne sur la scène internationale. Toutefois, compte tenu de ses grands retards structurels, le Portugal est contraint de suivre une stratégie multiforme, qui va des efforts pour un rattrapage économique relativement accéléré au resserrement sur de nouvelles bases des liens profonds avec certaines régions avec lesquelles se confond son existence même, comme c'est tout particulièrement le cas du monde lusophone. L'appréhension de cette évolution complexe et multiforme n'est pas du tout facile et immédiate et représente une source de tensions et de malentendus fréquents, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Quoi qu'il en soit, une page a été tournée au cours des années récentes : le Portugal se sent un peu plus renforcé dans sa spécificité internationale, qui inclut ses liens historiques et linguistiques. Ce positionnement est fondé sur une économie

à la recherche de performances plus satisfaisantes et d'un comportement extérieur semblable à celui des autres pays européens, notamment ceux à tradition similaire outre-mer, bien qu'il lui soit souvent difficile à rendre perceptible la nouvelle articulation internationale. En dépit de toute sa vigueur, la nouvelle géopolitique de l'économie portugaise n'est pas une donnée définitivement acquise, et même les succès les plus éclatants sont réversibles ; cette économie doit continuer à défricher son chemin et à se montrer plus large, plus osée dans son action, dans le cadre d'une âpre lutte quotidienne pour son affirmation et son développement.

*Décembre 1993*

**Joaquim RAMOS SILVA**

*Institut supérieur d'économie et de gestion*

*Université technique de Lisbonne.*



**PAYS LUSOPHONES ou LUSOGRAPHES : principaux indicateurs**  
(sauf notes, valeurs de 1991)

<b>PAYS</b>	<b>Brésil</b>	<b>Portugal</b>	<b>Angola</b>	<b>Mozambique</b>	<b>Cap-Vert</b>	<b>Guinée-Bissau</b>	<b>S. Tomé</b>	<b>Macao</b>	<b>Timor</b>
Superficie (km <sup>2</sup> )	8 511 965	92 082	1 246 700	783 080	4 033	36 125	964	16	18 000
Population (millions d'hab.)	153,3 (1)	11,20 (4)	10,50 (5)	16,40 (1)	0,38 (1)	0,98 (1)	0,12 (8)	0,52 (8)	700 000
Densité (Hab./km <sup>2</sup> )	18	114,9	8,3	20,05	94,9	27,1	127,8	31 200	?
Croissance annuelle pop. (%)	1,9 (2)	0,3 (2)	2,8	2,7	3,4	2,1	2,3	68	?
Espérance de vie (années)	66 (2)	?	47	49	68	44	62 (3)	?	?
Pop. urbaine en % du total	75 (3)	34 (3)	28 (6)	27 (6)	29 (3)	20	41	99	?
Analphabétisme (%)	19,3 (3)	15,0	58,3 (3)	67,1 (3)	47,0	63,5	37,0	20 (9)	?
PIB (milliards de dollars)	402,8 (3)	60,87	5 996 (7)	1 147	0,34	0,20	0,04	2,9 (10)	?
PIB <i>per capita</i> (dollars)	2 680 (3)	5 753	620	71	892	201	362	5 800	?
Importations (millions \$)	23 100	26 113	2 200	1 023	99	90	20	1 490	?
Exportations (millions \$)	31 900	16 280	3 500	137	10	23	5	1 610	?
Dette extérieure (millions \$)	122 800	?	7 880 (*)	5 400	155	620	362	?	?

(1) Projection 1991 à partir du recensement de 1980  
(2) 1990-1995  
(3) 1990  
(4) 1981  
(5) Projection 1991 à partir du recensement de 1970  
(6) Valeur probablement fortement sous-estimée en l'absence de toutes études sérieuses due aux guerres civiles  
(7) 1989  
(8) Projection 1991 à partir du recensement de 1981  
(9) 1970  
(10) 1988

(\*) Certainement sous-évalué (non inclus les dettes militaires envers l'URSS ?)

Sources : divers, dont *ATLASECO 1994* et *L'État du monde 1993*, Paris, La Découverte